



Национальные и международные меры реагирования на затяжные кризисы

Анализ потоков помощи странам, затронутым затяжным кризисом

Главный тезис

Официальная помощь в целях развития (ОПР) является существенным дополнением к государственным расходам в большинстве стран, затронутых затяжным кризисом. Несмотря на это, уровень ОПР этим странам остается низким, ее распределение – неравномерным, такие важнейшие сферы, как сельское хозяйство, остаются существенно недофинансированными, и она недостаточно привязана к целям в области развития.

Помощь странам, затронутым затяжным кризисом, является основным средством минимизации последствий отсутствия продовольственной безопасности и решения структурных проблем, вызывающих его. Как отмечалось ранее (см. стр. 14), страны, затронутые затяжным кризисом, характеризуются относительно высокой зависимостью от гуманитарной помощи. В большинстве стран, затронутых затяжным кризисом, большая часть инвестиций в национальный капитал – школы, дороги, железные дороги, больницы и мелиорация земель – также поступает по каналам помощи. По 18 странам, затронутым затяжным кризисом, по которым имеются данные, внешнее финансирование составляло порядка 80 процентов от всего накопленного капитала в 2007 году, что свидетельствовало о значительной зависимости от внешней помощи⁵⁴. В этом разделе рассматриваются тенденции и объемы потоков помощи, направлявшиеся в страны, затронутые затяжным кризисом, в 2000-2008 годах, и соответствующие политические последствия⁵⁵. Общие тенденции сопоставляются с данными по другим наименее развитым странам (НРС)⁵⁶. Афганистан и Ирак исключаются из этой статистики, так как резкое

увеличение помощи в целях развития этим двум странам могло исказить общую картину потоков помощи странам, затронутым затяжным кризисом. Часть ОПР Ираку, идущая непосредственно на цели развития, с 2000 по 2008 годы увеличилась в 120 раз – с 23 миллионов долл. США в 2000 году до 2,8 миллиарда долл. США в 2008 году, в то время как ОПР на цели развития Афганистану выросла более чем в 50 раз, с 63 миллионов долл. США в 2000 году до 3,5 миллиарда долл. США в 2008 году. Этот прирост связан с конфликтами и соответствующими соображениями безопасности и борьбы с терроризмом, которые присущи обеим этим странам и, в какой-то степени, ряду других стран, затронутых затяжным кризисом.

Последней тенденцией стало увеличение объемов и направление помощи в целях развития и гуманитарной помощи в соответствии с критериями безопасности – явление, часто называемое «помощью в контексте безопасности». Эта тенденция мотивируется тем, что безопасность является предпосылкой выхода из кризисных ситуаций. Вместе с тем, некоторые обозреватели обеспокоены тем, что распределение помощи на основании критериев безопасности, а не бедности и гуманитарных соображений, предоставляет непропорционально большую долю ресурсов странам или районам, наиболее пораженным конфликтом, за счет других мест с не менее неотложными нуждами и потенциально большей отдачей в плане развития или гуманитарного воздействия от помощи.

■ Объемы помощи в целях развития и гуманитарной помощи растут, но требуется улучшение их соотношения

С 2000 по 2008 год в мировом масштабе как ОПР на цели развития (исключая помощь в погашении долгов), так и ОПР на гуманитарные нужды выросли примерно

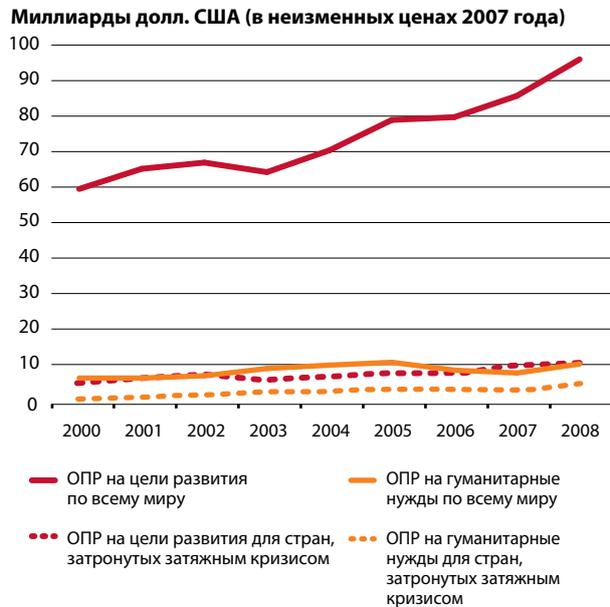
на 60 процентов (рисунок 11). Помощь в целях развития выросла с 59,2 миллиарда долл. США в 2000 году до 95,2 миллиарда долл. США в 2008 году, в то время как гуманитарная помощь выросла с 6,7 миллиарда долл. США в 2000 году до 10,7 миллиарда долл. США в 2008 году (в неизменных ценах 2007 года).

Помощь в целях развития⁵⁷

Помощь в целях развития странам, затронутым затяжным кризисом (исключая Афганистан и Ирак) росла за этот период немного быстрее, чем в среднем по миру, увеличившись с 5,5 до 11 миллиардов долл. США, что соответствует 100-процентному росту с 2000 по 2008 год. Вместе с тем, в 2000 году эта цифра была весьма незначительна (5,5 миллиарда долл. США) и составляла 9 процентов от всей помощи на цели развития, а к 2008 году она составила лишь 12 процентов от всей помощи на цели развития. В среднем за 2000-2002 годы этот показатель на душу населения был равен 17,87 долл. США, что ниже средней для НРС величины в 28,69 долл. США. Соответственно, 14 из числа стран, затронутых затяжным кризисом, за последний проанализированный период (2006-2008 годы, рисунок 12) все еще получали меньше помощи в целях развития на душу населения, чем в среднем по НРС.

РИСУНОК 11

В мировом масштабе помощь как на цели развития, так и на гуманитарные нужды выросла примерно на 60 процентов в период с 2000 по 2008 год

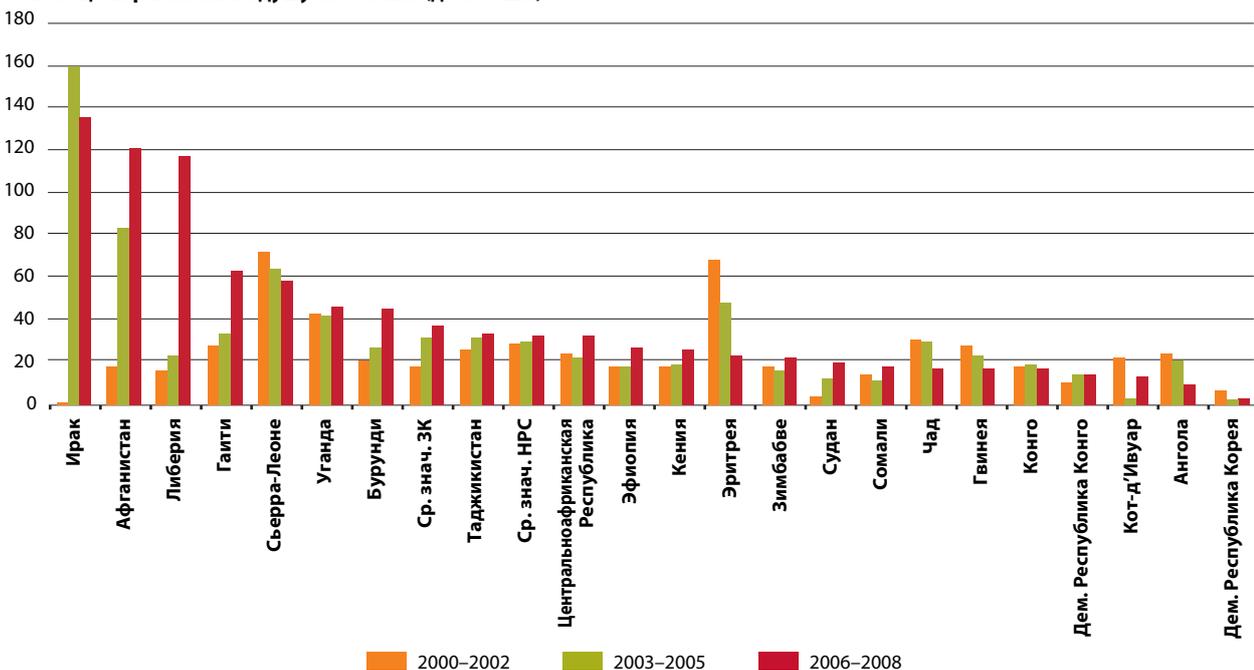


Примечание: данные по странам, затронутым затяжным кризисом, не включают данные по Афганистану и Ираку. Источник: онлайн-база данных КСР ОЭСР.

РИСУНОК 12

Объем ОПР на цели развития на душу населения в странах, затронутых затяжным кризисом, отличался значительным разбросом

ОПР на цели развития на душу населения (долл. США)



Примечания: ЗК = страны, затронутые затяжным кризисом; НРС = наименее развитые страны (за исключением стран, затронутых затяжным кризисом).

Источники: онлайн-база данных КСР ОЭСР; сайт Всемирного банка по показателям мирового развития.

Гуманитарная помощь, оказываемая странам, затронутым затяжным кризисом (исключая Афганистан и Ирак), постоянно росла, что вылилось в ее пятикратное увеличение с 2000 по 2008 год: с 978 миллионов долл. США до 4,8 миллиарда долл. США. Гуманитарная помощь Афганистану и Ираку в целом также значительно выросла. В случае Афганистана она увеличилась со 155 миллионов долл. США в 2000 году до 802 миллионов долл. США в 2008 году. Ирак в 2000 году получал гуманитарную помощь в размере 141 миллиона долл. США, а к 2008 году эта сумма более чем удвоилась, достигнув 359 миллионов долл. США. При этом максимальный уровень в 1,2 миллиарда долл. США отмечался в 2003 году. В целом за этот же период гуманитарная помощь стала все больше сосредотачиваться на странах, затронутых затяжным кризисом. Доля всей мировой гуманитарной помощи, направлявшейся в страны, затронутые затяжным кризисом, в течение этого периода утроилась, увеличившись с 15 до 45 процентов (56 процентов с учетом Афганистана и Ирака). Объем гуманитарной помощи на душу населения в странах, затронутых затяжным кризисом, отличался значительным разбросом и по годам, как этого и можно было ожидать с учетом специфики оказания помощи в чрезвычайных ситуациях (рисунок 13). Тем не менее, в отличие от помощи в целях

развития, все страны, затронутые затяжным кризисом, получали больше гуманитарной помощи на душу населения, чем в среднем по НРС.

■ Анализ потоков помощи по секторам показывает, что ключевые для продовольственной безопасности секторы не получают достаточного финансирования

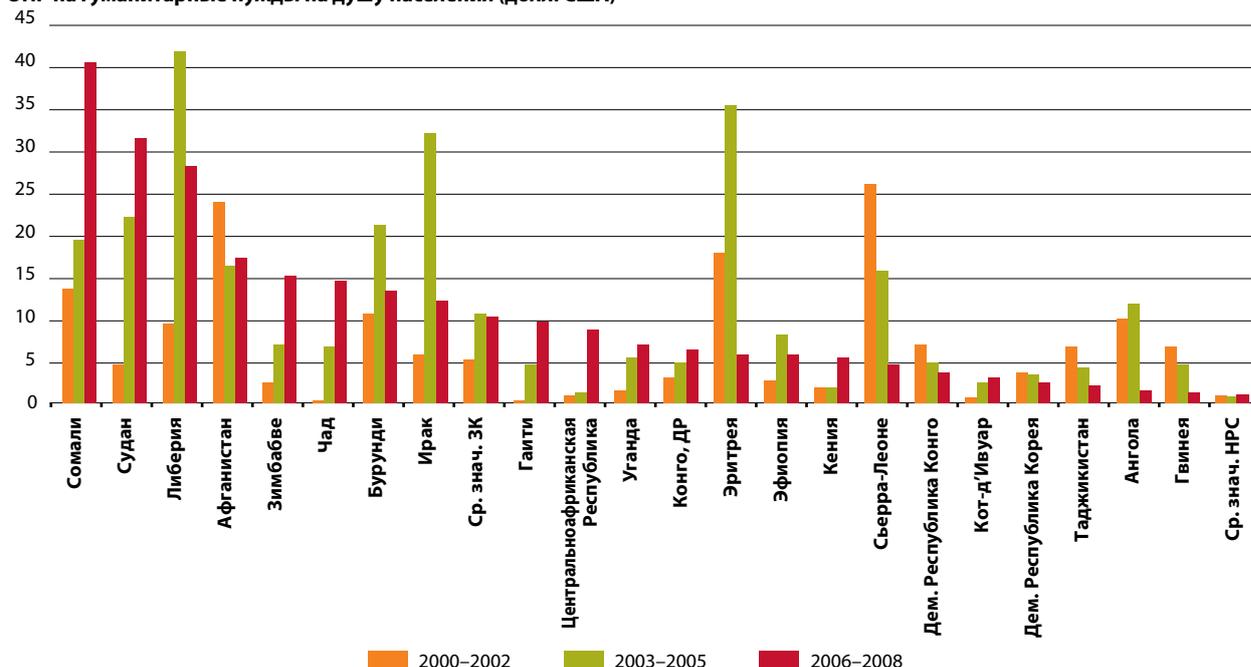
Анализ потоков помощи в различные секторы сосредоточен на сельском хозяйстве и образовании – двух секторах, имеющих особое значение для продовольственной безопасности. К сожалению, способ ведения статистики по ОПР не дает возможности более подробно проанализировать виды программ, которые, судя по всему, наиболее соответствуют условиям затяжных кризисов, например, помощь в развитии источников средств к существованию или социальная защита.

Судя по обязательствам в отношении ОПР на 2005–2008 годы, лишь 3,1 процента от ОПР на цели развития, полученной странами, затронутыми затяжным кризисом, было направлено на нужды сельского хозяйства (рисунок 14) в сравнении со средним показателем по НРС в 5,8 процента. И это несмотря на то, что в сельскохозяйственном секторе стран, затронутых затяжным кризисом, в среднем производится 32 процента

РИСУНОК 13

Объем ОПР на гуманитарные нужды колеблется от года к году, но страны, затронутые затяжным кризисом, получают больше средств чем в среднем наименее развитые страны

ОПР на гуманитарные нужды на душу населения (долл. США)



Примечания: ЗК = страны, затронутые затяжным кризисом; НРС = наименее развитые страны (за исключением стран, затронутых затяжным кризисом).

Источники: онлайн-база данных КСР ОЭСР; сайт Всемирного банка по показателям мирового развития.

ВВП и занято 62 процента населения этих стран (см. приложение, таблицу 2), и такая же пропорция отмечается в целом по НРС. Тематические исследования, представленные в настоящем докладе (см., в частности, стр. 20-24), показывают значение источников средств к существованию в сельском хозяйстве и в сельских районах для групп населения, наиболее пострадавших от затяжных кризисов.

Точно также доля ОПР в целях развития, выделяемая на образование в странах, затронутых затяжным кризисом, весьма мала (3,8 процента по сравнению с 9,6 процента в среднем по НРС), в то время как базовое (т.е. начальное) образование получает всего 1,6 процента по сравнению с 3,5 процента в среднем по НРС.

Все, за исключением трех (Ангола, Гвинея и Эритрея) из 22 стран, затронутых затяжным кризисом, получали на предоставление начального образования меньшую процентную долю ОПР в целях развития, чем в среднем НРС (рисунок 15). Вместе с тем, с учетом низкого уровня ОПР на душу населения, получаемого этими тремя странами, потоки помощи на предоставление начального образования были невелики даже в этих странах.

И это при том, что образование в долгосрочном плане крайне важно для обеспечения продовольственной безопасности. Имеются весомые доказательства того, что инвестиции в образование, особенно в начальное,

способствуют уменьшению масштабов голода и недоедания за счет повышения производительности мелких землевладельцев и ведения сельского хозяйства для удовлетворения собственных потребностей. Низкий уровень получаемого школьного образования связан с большими масштабами недоедания⁵⁸. Исследование, проведенное по заказу Всемирного банка, выявило, что производительность труда фермера, получившего 4 года начального образования, почти на 9 процентов выше, чем у фермера, вообще не имеющего образования⁵⁹.

■ Продовольственная помощь остается наиболее финансируемой формой гуманитарного реагирования, особенно в странах, затронутых затяжным кризисом⁶⁰

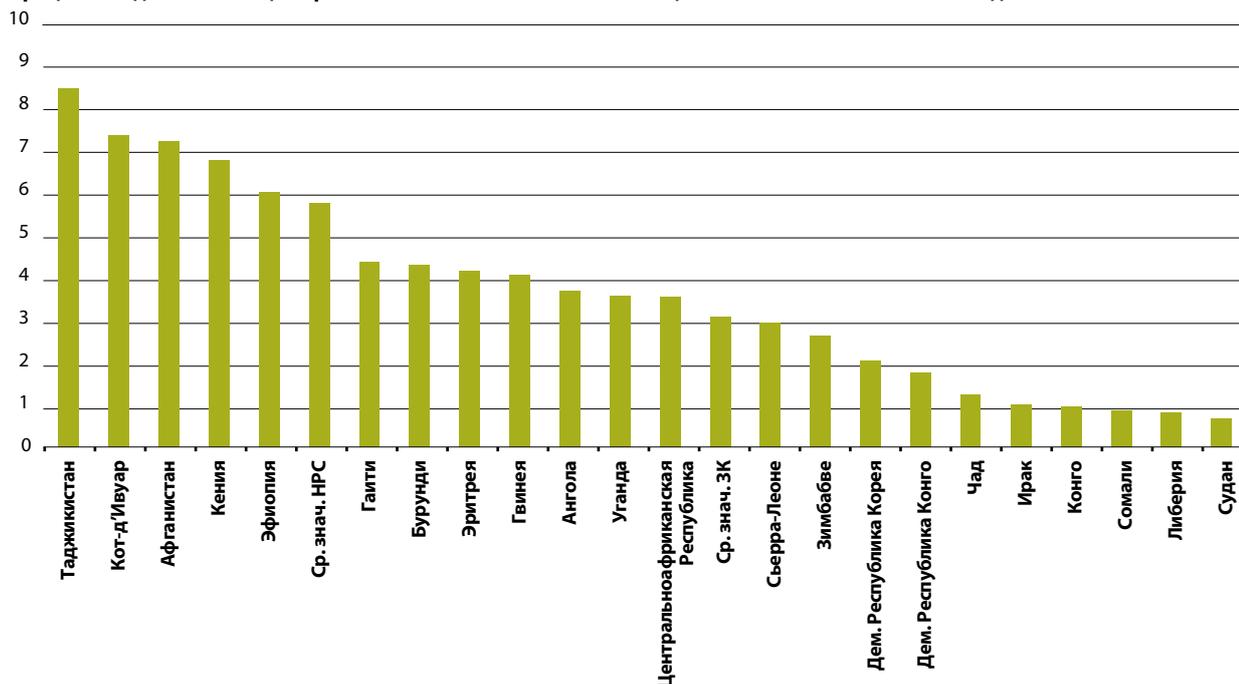
Так же, как в случае с ОПР в целях развития, на долю сельского хозяйства приходится малая доля от всей гуманитарной помощи (3 процента от всех мировых обязательств в 2009 году и 4 процента в странах, затронутых затяжным кризисом). Образование получило ничтожные 2 процента от ОПР на гуманитарные нужды.

Выделение гуманитарной помощи в рамках Процесса принятия призывов к совместным действиям (ППСД) демонстрирует, что сегодня – по всему миру и в странах, затронутых затяжным кризисом – приоритет отдается

РИСУНОК 14

Сельское хозяйство играет жизненно важную роль в экономике стран, затронутых затяжным кризисом, но при этом оно получает лишь малую долю средств ОПР на цели развития

Процентная доля ОПР на цели развития сельского хозяйства в общем объеме ОПР за 2005-2008 годы



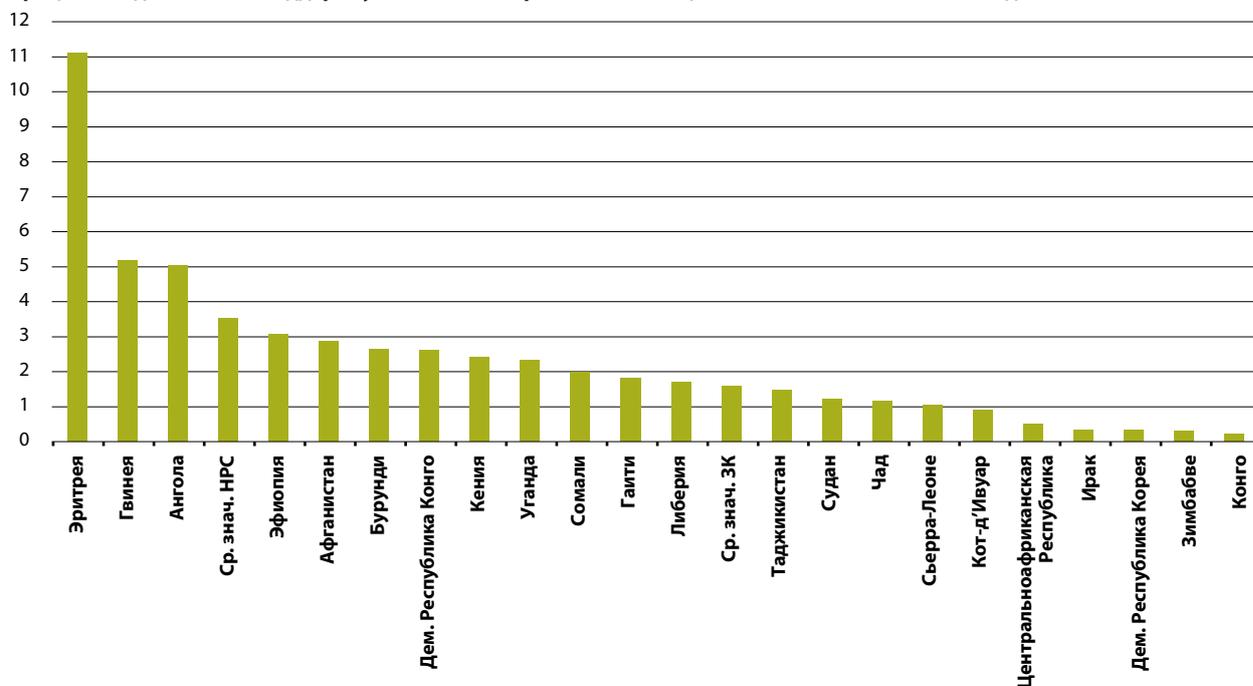
Примечания: ЗК = страны, затронутые затяжным кризисом; НРС = наименее развитые страны (за исключением стран, затронутых затяжным кризисом).

Источник: база данных Системы отчетности кредиторов ОЭСР.

РИСУНОК 15

Лишь малая доля ОПР на цели развития выделяется на поддержку начального образования в странах, затронутых затяжным кризисом, в большинстве случаев даже меньше чем в среднем по НРС

Процентная доля ОПР на поддержку начального образования в общем объёме ОПР за 2005-2008 годы



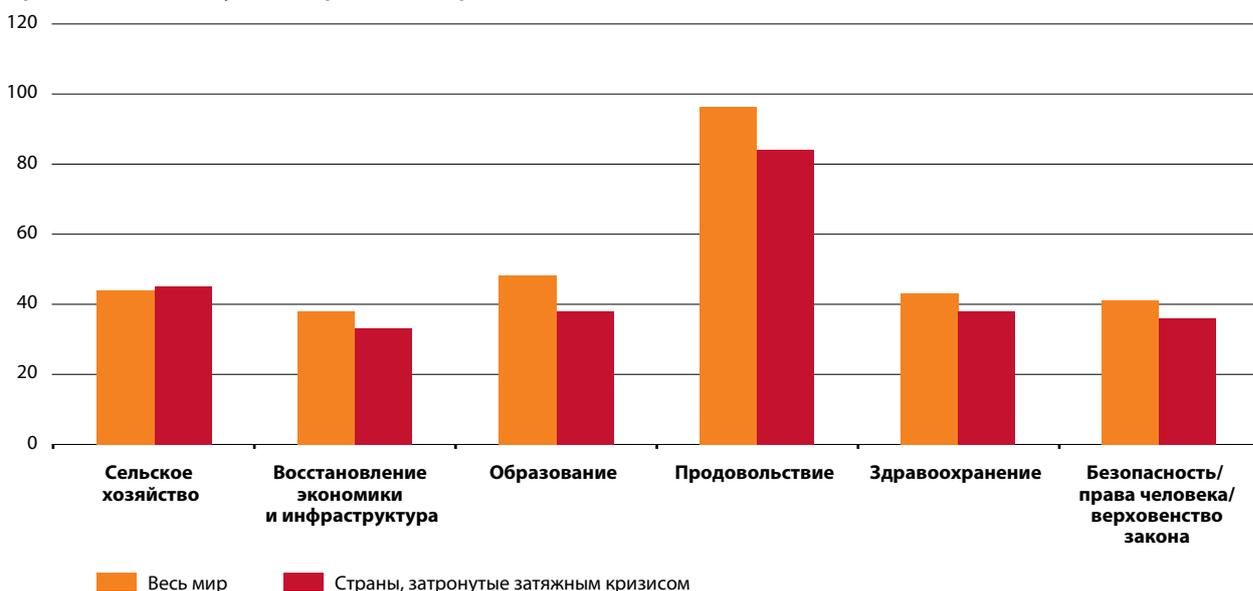
Примечания: ЗК = страны, затронутые затяжным кризисом; НРС = наименее развитые страны (за исключением стран, затронутых затяжным кризисом).

Источник: база данных Системы отчётности кредиторов ОЭСР.

РИСУНОК 16

В рамках Процесса принятия призывов к совместным действиям большинство секторов получило менее половины средств, запрошенных в период с 2000 по 2008 год

Процентная доля полученных средств из запрошенного объёма



Источник: база данных Системы финансового контроля.

продовольственной помощи, а не другим видам содействия⁶¹.

Продовольственная помощь является наиболее полно финансируемым сегментом гуманитарной помощи – в 2006-2008 годах в рамках ППСД финансировалось 96 процентов заявленной мировой потребности⁶². В отношении стран, затронутых затяжным кризисом, показатели были несколько хуже – за этот же период было профинансировано 84 процента заявленной потребности в продовольственной помощи (рисунок 16). В среднем по сельскохозяйственному сектору показатели были хуже, чем по сектору продовольственной помощи: в 2000-2008 годах ему выделялось лишь 44 процента от запрошенных в мировом масштабе средств, а в странах, затронутых затяжным кризисом, эта доля составила 45 процентов. Образование и другие ключевые секторы, например, водоснабжение и санитария, также получили менее 50 процентов необходимого финансирования.

■ **Потоки помощи: что они означают для продовольственной безопасности в странах, затронутых затяжным кризисом?**

Нынешний низкий уровень ОПР странам, затронутым затяжным кризисом, следует пересмотреть с учетом того, что большинство из них до сих пор зависит от внешней помощи для финансирования большей части государственных расходов в интересах бедных слоев населения. В то же время, гуманитарная помощь, масштабы которой стремительно росли, и которая была основным источником помощи на протяжении длительного периода времени, должна стать частью помощи в целях развития в рамках долгосрочной политики и планирования. Это потребует серьезного переосмысления методов оказания помощи таким странам.

Что касается продовольственной безопасности, то на основе имеющихся данных трудно проследить инвестиции, нацеленные на решение проблемы отсутствия продовольственной безопасности, и практически невозможно вычленить ключевые инициативы, например, защиту и развитие источников средств к существованию и социальную защиту. Это ограничивает возможность разработки политических решений, которые бы способствовали преодолению проблемы отсутствия продовольственной безопасности.

Несмотря на эти ограничения, секторальный анализ потоков помощи позволяет получить некоторые сведения. Как помощь в целях развития, так и гуманитарная помощь сельскому хозяйству в странах, затронутых затяжным кризисом, меньше средних показателей по НРС, несмотря на тот факт, что такие инвестиции крайне необходимы для восстановления и развития источников средств к существованию. Начальное образование также не получает надлежащего финансирования с учетом той ключевой роли, которое оно играет в обеспечении продовольственной безопасности в долгосрочном плане. Таким образом, под угрозу поставлены долговременные положительные достижения в сфере продовольственной безопасности. В то же время, продовольственная помощь пользуется поддержкой, приближающейся к масштабам реальных потребностей. Продовольственная помощь необходима для сохранения жизни и защиты источников средств к существованию в странах, затронутых кризисом, и она должна по-прежнему пользоваться поддержкой доноров, однако необходимо привлечь внимание к недостаточному финансированию других секторов, которые могут внести вклад в создание в этих странах фундамента для обеспечения продовольственной безопасности в долгосрочном плане.



Гуманитарная продовольственная помощь в затяжные кризисы

Главный тезис

Гуманитарная продовольственная помощь не только спасает жизни в затяжные кризисы, но и является долгосрочным вкладом в обеспечение продовольственной безопасности и в будущее развитие.

Гуманитарная продовольственная помощь является отличительной чертой ситуаций затяжных кризисов. Благодаря ей удается спасать жизни и решать проблемы, связанные со скудностью ресурсов и лишениями, характеризующие многие затяжные кризисы. Гуманитарная продовольственная помощь является также вкладом в будущее страны. Поддержка в виде чрезвычайной продовольственной помощи позволяет обеспечивать питание и средства к существованию, способствует получению образования, обеспечивает прочную базу продовольственной безопасности в долгосрочном плане и представляет политически значимое вложение в будущее развитие. Вместе с тем, не следует недооценивать множество оперативных и политических вызовов работы в условиях затяжных кризисов.

■ Новая концепция продовольственной помощи: стратегический сдвиг

Год за годом самая большая доля обязательств в ответ на чрезвычайные призывы ООН о помощи в чрезвычайных ситуациях касается продовольственной помощи, включающей продовольствие в натуральной форме, выплаты денежных средств для местной и региональной закупки продовольствия, продовольственные ваучеры и наличные деньги, направленные непосредственно получателям⁶³. 44 процента первого Гуманитарного призыва на 2009 год, к примеру, касалось продовольствия и программ с использованием продовольствия (3,1 миллиарда долл. США от запрошенных 7 миллиардов долл. США).

Наблюдатели уже давно высказывали опасения, что гуманитарная помощь – особенно продолжительная – может подорвать местную экономику и нанести ущерб местному сельскохозяйственному производству. В последние годы наблюдался заметный отход от импорта продовольственной помощи к более устойчивой и содействующей развитию

практике закупок. Содействие в кризисных ситуациях сегодня означает не только продовольственную помощь – ВПП и другим организациям, работающим в условиях затяжного кризиса, доступны новые средства. В странах и районах, где плохо работают рынки, продовольственная помощь может принимать форму предоставления продовольствия напрямую семьям в рамках простейшей формы сети социальной защиты. Там, где функционируют рынки и существует инфраструктура распределения, она может выступать в форме распределения наличных денег или ваучеров, позволяющих их получателям непосредственно покупать пищевые продукты в отдельных магазинах. Возможность адаптации принимаемых мер к конкретным условиям позволила принимать более нюансированные и соответствующие конкретным условиям меры реагирования и помогла рассеять опасения в отношении возможного расхолаживающего воздействия длительной помощи.

ВПП, самая крупная организация в сфере оказания продовольственной помощи, сегодня большей частью закупает продовольствие для своих программ, а не получает его в натуральной форме. В 2009 году ВПП осуществила 80 процентов всех закупок в развивающихся странах, включая 12 из 22 стран, затронутых затяжным кризисом, рассматриваемых в настоящем докладе. ВПП также перестроила свои методы закупок продовольствия таким образом, чтобы более эффективно содействовать устранению коренных причин голода. Программа «Закупки ради прогресса», начатая в 2008 году, разработана с целью расширения доступа мелких землевладельцев и малоимущих фермеров к рынкам, на которых они могут продавать свою продукцию по конкурентной цене. Например, в Либерии эта инициатива охватила 5600 фермеров. Ожидается, что она будет способствовать улучшению их связи с рынками и созданию национального потенциала производства, переработки и сбыта сельскохозяйственной продукции. В восьми странах, затронутых затяжным кризисом, включая Афганистан, Демократическую Республику Конго, Судан и Сьерра-Леоне, в рамках этой инициативы осуществляются пилотные проекты.

■ Гуманитарная продовольственная помощь как вклад в будущее страны

Во время острой фазы кризиса защитные сети продовольственной помощи – включая всеобщую и целевую

раздачу продовольствия и денежные пособия, программы питания для матери и ребенка и программы горячего питания в школе – являются мерами, спасающими жизни, и они часто финансируются из чисто гуманитарных финансовых фондов. Кроме того, эта деятельность также помогает сохранить человеческий капитал, являющийся необходимой базой для будущей стабильности страны, продовольственной безопасности и роста.

Продовольственная помощь в целях обеспечения питания матерей и детей младшего возраста, например, является солидной опорой долгосрочного развития – недостаточное

питание детей младшего возраста даже в течение нескольких месяцев может иметь необратимые, пожизненные негативные последствия для здоровья, образования и продуктивности (см. текстовую вставку б). Оценки потерь ВВП от недоедания во многих странах варьируют от 2 до 3 процентов⁶⁴ и до 11 процентов в некоторых странах Центральной Африки⁶⁵.

Питание в школе доказало свою эффективность в плане защиты уязвимого населения, предлагая питание, образование и выгоды от обеспечения гендерного равенства наряду с целым рядом социально-экономических

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 6

Питание в странах, затронутых затяжным кризисом

Достаточное питание жизненно важно для роста, хорошего здоровья, физического и умственного развития. Оно требует разнообразного рациона, включающего основные продукты питания, овощи, фрукты, продукты животного происхождения и витаминизированные продукты¹. На состоянии питания сказываются не только наличие и доступность продовольствия, но и болезни и санитарные условия – включая доступ к безопасной питьевой воде – и доступность профилактических медицинских услуг.

Страны, затронутые затяжным кризисом, характеризуются высоким или очень высоким уровнем недостаточного питания и рецидивами высокого уровня острого недоедания (истощение или низкий вес при достигнутом росте). Это ограничивает развитие личности и общества. Недостаточное питание убивает (оно повинно в одной трети из 8,8 миллиона детских смертей в мире ежегодно²) и способствует росту заболеваемости. Дети, отстающие в росте к двум годам (не достигающие роста, соответствующего их возрасту вследствие недостаточного питания) скорее всего, никогда не смогут достичь своего полного образовательного и производительного потенциала. В 18 из 22 стран, затронутых затяжным кризисом, масштабы отставания в росте выше среднего уровня в развивающихся странах, составляющего 34 процента³. Это влияет как на отдельных индивидуумов, так и на долгосрочные перспективы восстановления и развития этих стран⁴.

Предотвращение и лечение недостаточного питания в затяжные кризисы требует сочетания ряда мер. Для удовлетворения неотложных потребностей в питании требуются чрезвычайные меры, в то время как меры по восстановлению продовольственной безопасности являются основой улучшения питания в долгосрочном плане. Требуется также принять меры для стабилизации и совершенствования структуры рациона и приема

микронутриентов. Этого в краткосрочном плане можно добиться за счет распределения продуктов питания, подобранных для удовлетворения потребностей конкретных целевых групп, например, детей младшего возраста, находящихся под угрозой недоедания, и домохозяйств, в которых не могут готовить пищу из-за вынужденного перемещения или отсутствия топлива для приготовления пищи⁵.

Предотвращение недоедания (отставания в росте) у детей с момента зачатия до достижения ими двухлетнего возраста также важно, как и лечение истощения. Таким образом, приоритет необходимо отдавать не только лечению острого недоедания, но также профилактике недоедания среди детей младшего возраста за счет улучшения приема нутриентов как самими детьми, так и беременными и кормящими матерями. В практическом плане это означает концентрацию таких продовольственных мер на беременных и кормящих женщинах, детях в возрасте от полугодия до двух лет и детях, страдающих умеренной и тяжелой формой истощения.

¹ См., например, M. Golden. 2009. Proposed nutrient requirements of moderately malnourished populations of children. *Food and Nutrition Bulletin*, 30: S267–S343; и S. De Pee and M.W. Bloem. 2009. Current and potential role of specially formulated foods and food supplements for preventing malnutrition among 6–23 month-old children and for treating moderate malnutrition among 6–59 month-old children. *Food and Nutrition Bulletin*, 30: S434–S463.

² R.E. Black, L.H. Allen, Z.A. Bhutta, L.E. Caulfield, M. de Onis, M. Ezzati, C. Mathers and J. Rivera. 2008. Maternal and child undernutrition: global and regional exposures and health consequences. *Lancet*, 371: 243–260; UNICEF. 2009. *The State of the World's Children 2009. Maternal and Newborn health*. New York, USA.

³ UNICEF. 2009, см. сноску 2.

⁴ C.G. Victora, L. Adair, C. Fall, P.C. Hallal, R. Martorell, L. Richter and H.P.S. Sachdev. 2008. Maternal and child undernutrition: consequences for adult health and human capital. *Lancet*, 371: 340–357.

⁵ См., например, S. De Pee, J. van Hees, E. Heines, F. Graciano, T. van den Briel, P. Acharya and M.W. Bloem. 2008. Ten minutes to learn about nutrition programming. *Sight and Life Magazine*, 3(Suppl.): 1–44.

достижений⁶⁶. В условиях чрезвычайной ситуации или затяжного кризиса школьное питание стимулирует запись и посещение школ за счет предоставления продовольствия домохозяйствам при условии посещения детьми школы. В посткризисной или переходной ситуации программы школьного питания могут восстанавливать образовательную систему и способствовать возвращению внутренне перемещенных лиц и беженцев, подавая сигнал о том, что основные услуги функционируют, и поэтому теперь можно безопасно возвращаться домой. Сети социальной защиты на основе продовольствия также включают такую производительную деятельность, как продовольствие в обмен на труд или деньги в обмен за работу в целях восстановления общинного имущества, сохранения источников средств к существованию и укрепления устойчивости домохозяйств. В Гаити модели «продовольствие в обмен на труд» и «деньги в обмен на труд» используются для удовлетворения неотложных потребностей неблагополучного в плане продовольственной безопасности населения и помощи в восстановлении жизненно важных экономических и социальных общинных активов, которые повысят устойчивость населения перед лицом стихийных бедствий (см. текстовую вставку 7).

■ Гуманитарная деятельность в «пробеле» между помощью и развитием

Велика роль организаций, предоставляющих гуманитарную продовольственную помощь: населению, затронутому кризисом, требуются основные услуги и предоставляемые ими возможности для обеспечения средств к существованию. При этом часто у государств отсутствует потенциал – а в ряде случаев желание – для удовлетворения этих потребностей.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7

Использование гуманитарной продовольственной помощи в целях повышения устойчивости домохозяйств перед лицом стихийных бедствий в Гаити

Гаити находится в ситуации затяжного комплексного кризиса, образовавшегося вследствие городских беспорядков, повторяющихся стихийных бедствий и воздействия мирового экономического кризиса. Чрезвычайная продовольственная помощь предоставлялась после беспорядков в апреле 2008 года, связанных с ценами на продовольствие, трех ураганов подряд, тропического шторма в августе и сентябре 2008 года и землетрясения в январе 2010 года.

Потребовалось новое мышление, чтобы наиболее эффективно использовать масштабную гуманитарную операцию для поддержки более долгосрочного восстановления и обеспечения продовольственной безопасности, что означает укрепление устойчивости

Программы развития по сокращению масштабов бедности и инвестициям в занятость в условиях затяжных кризисов часто или вовсе не осуществляются, или разворачиваются слишком медленно, либо недостаточно нацелены на самые бедные и голодающие слои населения. Гуманитарная продовольственная помощь может начать способствовать продвижению к развитию, помогая уменьшать воздействие связанных с этим факторов риска, укреплять устойчивость и создавать в конечном итоге основу для национальной системы социальной защиты. Вместе с тем, она не является заменой других форм эффективного международного содействия в кризисных ситуациях, включая обеспечение альтернатив гуманитарной помощи. Более того, никакое международное вмешательство не сможет заменить эффективное и подотчетное национальное правительство и системы социальной защиты.

Тот факт, что гуманитарная продовольственная помощь может стать основой развития, не означает, что только она должна отвечать за достижение целей и соблюдение принципов развития. Действия в соответствии с гуманитарными принципами, которые подчеркивают независимость и нейтральность с тем, чтобы своевременно и беспристрастно удовлетворять острые нужды людей, не всегда совместимы с работой через государственные или местные органы, включая работу по укреплению их потенциала. В связи с тем, что государства в затяжные кризисы обычно не имеют достаточного потенциала для удовлетворения потребностей людей и даже могут затягивать вызывающий их кризис, нельзя рассчитывать на государственные структуры в том, что касается содействия либо распределения спасительной помощи и/или беспристрастного удовлетворения потребностей нуждающихся людей. Гуманитарные инвестиции в ряде

перед лицом будущих стихийных бедствий. Первоначальный упор на раздачу продовольствия всем жителям по мере удовлетворения неотложных потребностей сменился более целевыми подходами. Перемены включали расширение программ горячего питания в школе и питания в пострадавших районах. Учитывая уязвимость людей перед лицом будущих внезапных потрясений, организации стали уделять повышенное внимание программам, включающим трудовую деятельность, по схеме «продовольствие в обмен на труд» и «деньги в обмен на труд» с тем, чтобы помочь уязвимым домохозяйствам восстановить и создать такое общинное имущество, которое бы позволило уменьшить риски, связанные со стихийными бедствиями в будущем, и укрепить их устойчивость.

случаев могут поддерживать государственные учреждения, однако они также могут оказаться неподходящими для создания потенциала в более долгосрочном плане. Это не всегда контрпродуктивно для государства, наоборот, поддержка восприятия всеми сторонами нейтральности гуманитарных организаций важна, если этим организациям потребуется в посткризисной фазе работать с государствами и пострадавшими общинами в качестве солидного и заслуживающего доверия партнера по развитию.

Гуманитарная продовольственная помощь также в силах помочь создать фундамент продовольственной безопасности и будущего развития как за счет повышения готовности к стихийным бедствиям и уменьшения опасности, так и за счет своего вклада в обеспечение питания, образования и средств к существованию. Там, где затяжной кризис вызван или отягощен повторяющимися стихийными бедствиями, гуманитарная продовольственная помощь дает возможность начать реализацию таких мер. Разработка хорошо известной Программы социальной защиты посредством развития производства в Эфиопии, которая охватывает порядка 7,3 миллиона сельских жителей и снабжает их продовольственными посылками или денежными пособиями с тем, чтобы помочь пережить периоды нехватки продовольствия, в то же время способствуя росту общинного имущества, отчасти основывалась на накопленном за десятилетия опыте реагирования на отдельные стихийные бедствия и голод через гуманитарную продовольственную помощь. Данная программа сочетает понимание гуманитарными продовольственными организациями проблем уязвимости с рядом других компонентов, в частности уроками, полученными в ходе успешной реализации таких моделей развития активов на базе общины как MERET (поддерживаемая ВПП государственная программа содействия устойчивому земледелию и водопользованию и повышению производительности в неблагополучных в плане продовольственной безопасности общинах). Программа социальной защиты в Эфиопии также является примером того, как страны, выходящие из затяжных кризисов, могут создавать долгосрочные программы содействия уязвимым группам населения на базе опыта гуманитарных продовольственных сетей защиты.

В ситуациях, когда потенциал государства чрезвычайно ослаблен или где кризис продолжается из-за насилия и нарушений прав человека, возможность передачи эстафеты ответственному и чуткому государству представляется более отдаленной, однако помощь сама по себе продолжает защищать человеческий и общинный капитал от дальнейших потерь и ущерба. Это на протяжении многих лет происходило в Судане, где вследствие конфликта и связанных с ним нарушений прав человека стал распространяться голод, жертвами которого стали многие мирные жители. Пределы того, чего можно было добиться за счет гуманитарной продовольственной помощи были ясно продемонстрированы тогда, когда так и не удалось ликвидировать глубинных причин голода (т. е.

конфликт и нарушения прав человека, повлекшие голод 1988 года, в результате которого погибли 250 тыс. человек)⁶⁷. Всеобъемлющее мирное соглашение 2005 года ознаменовало начало периода, в течение которого стало возможным представить переход к гуманитарной продовольственной помощи, которая в первую очередь направлена на поддержку восстановления. На этом этапе раздача продовольствия помогала удовлетворять неотложные нужды, одновременно способствуя росту доверия общин к мирному процессу. Особое внимание при этом уделялось, в частности тем, кто возвращался к местам постоянного жительства, чтобы помочь им продержаться несколько месяцев до тех пор, пока они не обустроятся и не получат урожая на своих фермах. Недавнее исследование в Судане выявило, что лица, возвращавшиеся к местам постоянного проживания, испытывали наибольшую потребность в продовольственной помощи сразу же по прибытии, и предоставление такой помощи имело наиболее осязаемое положительное влияние на реинтеграцию и восстановление этой группы населения⁶⁸.

■ Вызовы и риски продовольственной помощи в периоды затяжных кризисов

Затяжные кризисы влекут много вызовов и рисков, с которыми организации должны эффективно справляться с тем, чтобы гуманитарная продовольственная помощь выполняла свою цель спасения жизней и обеспечивала прочную платформу для продовольственной безопасности в более долгосрочном плане.

Поддержание гуманитарного пространства

Участники гуманитарной деятельности во многих сегодняшних затяжных кризисах сталкиваются с дилеммой между следованием императивной цели гуманитарной деятельности – удовлетворением неотложных потребностей людей в продовольствии – и соблюдением основных принципов гуманитарной деятельности: нейтральности, беспристрастности и независимости. Организации в целях получения и обеспечения доступа к уязвимым слоям населения могут идти на компромиссы в том, что касается принципов. Например, ВПП координировала свои операции на севере Шри-Ланки в 2006–2009 годах с армией Шри-Ланки, что было существенно для обеспечения важных поставок продовольствия на север страны. Вместе с тем, это могло скомпрометировать репутацию гуманитарной операции ВПП как абсолютно нейтральной или независимой, и такое положение может в будущем осложнить отношения с общинами на тамильском севере.

Необходимость найти баланс между противоречивыми приоритетами для установления и поддержания «гуманитарного пространства» составляет неотъемлемую черту операций продовольственной помощи во многих нынешних затяжных кризисах. Ставки высоки и, как

разъяснялось выше, поддержание репутации нейтральности гуманитарных организаций важно для обеспечения возможности эффективной работы этих организаций в районах, затронутых конфликтом, во время и по завершении кризиса. Представление о том, что нейтральность гуманитарного персонала и его независимость от политической повестки дня скомпрометированы, может представлять серьезную или даже смертельную опасность для гуманитарного персонала и для населения, которому он пытается помочь. В Афганистане сотрудники гуманитарных организаций подвергались нападениям со стороны вооруженных групп повстанцев из-за имевших место или предполагавшихся контактов с правительственными или коалиционными войсками. Это имело негативные последствия не только для безопасности персонала, но и для возможностей его работы с нуждающимся населением. С увеличением числа нападений повстанцев на гуманитарных работников некоторые организации приостановили операции помощи в отдельных районах Афганистана. Возможно, все в большем числе сегодняшних затяжных кризисов гуманитарный персонал помимо поддержания своего нейтрального, независимого и беспристрастного имиджа в конкретной стране должен думать о том, как он будет отождествляться с глобальными политическими игроками, тенденциями и событиями, и каковы будут возможные последствия этой увязки для будущих операций.

Не причинять вреда

Гуманитарная продовольственная помощь порой является наиболее ценным ресурсом в страдающих из-за недостатка услуг, отдаленных и зачастую небезопасных районах, затронутых затяжным кризисом. Методы выбора целевой аудитории и оказания содействия могут влиять на местные социальные и экономические отношения. В 1990-е годы в южном Судане людей племени нуэр из Айода вовлекали в вооруженные формирования для набегов на земли племени динка, мотивируя, в частности, теми аргументами, что операции по оказанию помощи на землях племени нуэр якобы не учитывают нужды людей⁶⁹. В Сомали оказание гуманитарной помощи одной общине, и не оказание ее соседней с ней, особенно если жители последней считали, что их положение одинаково, могло вызвать конфликт и набег⁷⁰.

Гуманитарные организации стремятся уменьшить негативные последствия оказываемой ими помощи для охраны и безопасности получателей помощи. К примеру, с учетом предыстории случаев насилия в Гаити, в особенности в Порт-о-Пренсе, предотвращение насилия при распределении продовольствия после землетрясения в январе 2010 года стало предметом особой заботы ВПП. Меры защиты были сразу же интегрированы в деятельность ВПП по оказанию продовольственной помощи, включая: четкое разъяснение причин выбора целевой аудитории и прав на получение помощи с тем, чтобы предотвратить

недоразумения и конфликты; создание в центрах раздачи продовольствия специальных зон безопасности и предоставление поддержки беременным женщинам, пожилым людям и людям с ограниченными возможностями; распространение принятой ВПП политики абсолютной нетерпимости к сексуальной эксплуатации и сексуальным надругательствам.

■ Что это означает для продовольственной помощи в затяжные кризисы?

Для ответа на вызовы, связанные с работой в условиях затяжных кризисов, требуются инновационные и принципиальные подходы. В этой связи представляются перспективными усилия гуманитарных организаций, занимающихся оказанием продовольственной помощи, направленные на включение в их деятельность элемента защиты. ВПП, основываясь на работе, проделанной организацией «Оксфам» и Международным комитетом спасения (МКС), совместно с кластером защиты Межучрежденческого постоянного комитета (МПК), за последние несколько лет провела исследования и обучение, требовавшиеся для улучшения анализа потребностей получателей помощи в защите в сложной обстановке, более эффективного продвижения концепции гуманитарного доступа, управления репутацией нейтральности и беспристрастности организации и разработки программ продовольственной помощи в соответствии с принципом «не причинить вреда».

Гуманитарная продовольственная помощь не только спасает жизни, но и является вкладом в будущее. Смещение акцента со стандартной продовольственной помощи на широкий набор средств оказания содействия, дополненное инновационными способами поставок продовольствия, способствует обеспечению надлежащего содействия и увеличивает шансы того, что гуманитарная продовольственная помощь в новом ее понимании послужит прочной основой продовольственной безопасности в более долгосрочном плане.

Первой и главной задачей новой концепции гуманитарной продовольственной помощи является удовлетворение неотложных индивидуальных потребностей. Она не является заменой других форм эффективного международного реагирования на кризисы или требующихся национальных структурных перемен или перемен в обществе и надлежащего управления. Во время как продовольственная помощь в затяжные кризисы может во многих аспектах содействовать развитию, не следует возлагать на нее излишние ожидания и ответственность за достижение целей и соблюдение принципов развития. Скорее, ее следует рассматривать как часть пакета важнейших мер реагирования в ситуации затяжного кризиса. Последней инстанцией отчетности в отношении гуманитарной деятельности являются люди в нужде.



На пути к социальной защите в затяжные кризисы

Главный тезис

Системы социальной защиты закладывают важную основу восстановления общества в затяжные кризисы. Вместе с тем, в ситуациях ограниченного финансового, институционального и оперативного потенциала, программы социальной защиты обычно носят краткосрочный характер, направлены на оказание чрезвычайной помощи и финансируются за счет внешних источников.

Помимо улучшения гуманитарной продовольственной помощи, стремительно растет интерес к мерам социальной защиты в секторе развития. Социальная защита включает сети социальной защиты, страхование и различные секторальные меры в интересах здравоохранения, образования, питания и сельского хозяйства⁷¹. Появляются новые инициативы как на глобальном уровне (например, инициатива Организации Объединенных Наций по обеспечению минимального уровня социальной защиты), так и на региональном уровне (например, Межамериканская сеть социальной защиты). На страновом уровне появляется множество примеров собственного опыта, например, Программа социальной защиты посредством развития производства в Эфиопии и Программа сетей защиты от голода в Кении. Иногда эти компоненты закрепляются в законодательстве, регулирующем соответствующие сферы (например, минимальная оплата на рынке труда), создавая тем самым основу для т. н. «трансформационных» и основанных на правах человека подходов к работе в сфере социальной защиты.

Существуют формальные и неформальные виды социальной защиты. К последним относятся помощь и обмен опытом внутри общин и между ними, тогда как первые включают официальные (принятые государством) или частные (обеспеченные контрактами) меры. Государственные меры могут финансироваться за счет внутренних или внешних (доноры) источников, тогда как частные механизмы в основном представляют собой рыночные страховые продукты.

Вместе с тем, важно осознавать ключевое отличие между «системой» и набором программ. Страны могут иметь отдельные компоненты социальной защиты (например, страхование и пособия), однако если они не прописаны в национальных бюджетах, структурах,

налоговой и рыночной политике и в политическом процессе в целом, если они не являются частью динамичного социального контракта между государством и гражданами – то они не являются настоящей *системой* социальной защиты. Многие страны, затронутые затяжным кризисом, имеют лишь набор мер социальной защиты, а не систему социальной защиты как таковую.

Пожалуй, наиболее горячо обсуждаются проблемы социальной защиты в затяжные кризисы. В этом контексте гуманитарные вопросы и проблемы развития в значительной степени пересекаются, и в итоге дискуссия, касающаяся социальной защиты, затрагивает большое число вопросов обеих повесток дня. В то время как необходимости сочетания этих сфер уделяется все больше внимания⁷², продвижение в создании систем социальной защиты пока незначительно.

■ Социальная защита в затяжные кризисы

В более широком плане социальную защиту можно рассматривать под различным углом, включая с точки зрения состава (например, сочетание сетей защиты и страхования), формы (официальная или неофициальная), источников финансирования (внутренние или за счет помощи) и уровня организационного обеспечения системы. Используя эти общие критерии для стран, затронутых затяжным кризисом, можно выделить ряд характерных взаимосвязанных черт.

В целом наблюдается скудость национальных политических форматов, обеспечивающих основу для социальной защиты. Элементы социальной защиты зачастую разрознены и недостаточно отражены в стратегиях продовольственной безопасности, сокращения масштабов бедности и развития⁷³.

Суммарное воздействие высокого уровня бедности, сковывающих бюджетных ограничений и небольших налоговых поступлений сильно ограничивают возможности перераспределения в этих странах⁷⁴. Как уже отмечалось, страны, затронутые затяжным кризисом, как правило, в большей степени зависят от внешнего финансирования ключевых социальных и экономических услуг и инвестиций. Эта зависимость подвергает серьезному сомнению возможность и устойчивость социальной защиты в странах с ограниченными ресурсами.

При таких масштабах внешнего финансирования решения, касающиеся социальной защиты, четко

подпадают под общие критерии эффективности помощи. Как заявила Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁷⁵, «... наши действия [в сфере социальной защиты] должны соответствовать национальной политике, Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи и Аккрской программе действий». Таким образом, значительная доля внешнего финансирования в этих странах может заставить усомниться в национальном формате программ социальной защиты.

Институциональный потенциал зачастую недостаточен для обеспечения надзора и руководства. Функции социальной защиты обычно разбросаны по ряду отраслевых министерств, органов власти и среди участников, а учреждения, на которые возложена ответственность за социальную защиту, могут не входить в число наиболее влиятельных – таких, как, скажем, министерство финансов. Технический, административный и организационный потенциал обычно ограничен, как это было недавно задокументировано в Западной и Центральной Африке⁷⁶.

Зачастую основной объем социальной защиты предоставляется через неформальные механизмы. Лишь порядка 20 процентов мирового населения имеет доступ к официальным системам социальной защиты⁷⁷.

Средства и программы социальной защиты имеют ограниченные масштабы, зону покрытия, продолжительность и уровень предоставляемых выгод. Самой крупной программой социальной защиты в Африке является Программа социальной защиты посредством развития производства в Эфиопии, которая охватывает порядка 7,3 миллиона неблагополучных в плане продовольственной безопасности домохозяйств. Средний масштаб программ в южной Африке обычно намного меньше 500 тыс. получателей⁷⁸. В целом такие

страны, как Афганистан, Гаити, Зимбабве и Судан имеют низкие показатели в плане мер социальной защиты⁷⁹.

Сети социальной защиты играют доминирующую роль в плане состава социальной защиты, а секторальные меры – включая предоставление услуг (например, доступа в школы или больницы) – остаются фундаментом социальной защиты в сложных ситуациях. Сети социальной защиты обеспечивают в основном передачу продовольствия, часто в рамках более широких мер чрезвычайного реагирования. К примеру, в 2008 году более 2,5 миллиона тонн продовольствия было поставлено в страны, затронутые затяжным кризисом, порядка 82 процентов этого количества поступило в форме чрезвычайной помощи⁸⁰. В сетях социальной защиты в целом, и при оказании чрезвычайной помощи в частности, сравнительно редко используются различные модели денежных пособий, в особенности в постконфликтных ситуациях⁸¹.

На этом фоне при разработке планов социальной защиты в странах, затронутых затяжным кризисом, может возникнуть целый ряд непреодолимых проблем с одной стороны, и инновационных подходов – с другой, которые могут способствовать формулированию политики и программ в сфере социальной защиты.

■ Компромиссы и инновации

В целом социальная защита является неотъемлемой частью трех основных дискуссий, ведущихся в контексте затяжных кризисов⁸².

Первая из них касается перехода от ежегодных программ помощи к многолетнему подходу в контексте развития. Рассматриваются новые инициативы по преобразованию гуманитарной помощи, направленной на насущные потребности, в предсказуемый,

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 8

Предсказуемая поддержка предсказуемых потребностей: Программа сетей защиты от голода в Кении

Программа сетей защиты от голода осуществляется Министерством развития Северной Кении и других засушливых территорий. Она нацелена на четыре самых крупных и наиболее бедных района на севере Кении и использует денежные пособия для удовлетворения потребностей в питании домохозяйств, неблагополучных в плане продовольственной безопасности. Эта программа финансируется за счет гранта Соединенного королевства по каналам Департамента международного развития Соединенного Королевства. На этапе I к концу 2010 года программа охватит 60 тыс. домохозяйств. На этапе II программа распространится почти на 300 тыс. домохозяйств.

Программа носит высоко инновационный характер, в ее рамках апробируются такие новые подходы, как регистрация домохозяйств с использованием биометрии, запись данных в режиме реального времени и эффективная система работы в сельских районах, объединяющая биометрическую информацию, считывающие устройства в точках продаж и технологии мобильной связи. Она является передовым рубежом банковских и прочих финансовых услуг в беднейших районах Кении.

Источник: DFID. 2009. *DFID Kenya Social Protection Programme Annual Review*. Nairobi.

долгосрочный подход, служащий интересам развития (см. текстовую вставку 8).

К примеру, в Эфиопии принятие подхода, основанного на праве на помощь⁸³, реализованного в рамках Программы социальной защиты посредством развития производства, опиралось на предыдущий институциональный опыт. В Программе использовались уроки, полученные на опыте укрепления предсказуемости предыдущей Модели гарантии занятости – программе общественных работ (до 2002 года) и собственный опыт первого года реализации программы (2005 год).

Во-вторых, важно проанализировать эффективность и экономическую целесообразность существующих программ. Это включает стратегический и оперативный анализ целевой аудитории, охвата и эффективности различных инструментов социальной защиты. Палестинское министерство социального обеспечения, например, находится в процессе разработки национальной стратегии защиты социального сектора⁸⁴. Это является одной из первых попыток дать оценку социальным программам на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа и объединить их в рамках слаженной стратегической программы.

В третьих, инновации заключаются в продвижении вопросов наделения полномочиями и подходов, основанных на соблюдении прав человека. Появляется ряд инициатив, направленных на укрепление социальной интеграции маргинализированных групп населения и пропагандирующих основные обязательства в сфере социальной защиты. К примеру, в 2006 году несколько стран Африки подписали «Ливингстонский призыв к действию», поддержавший укрепление сотрудничества и обязательства в сфере социальной защиты. Это воплотилось в новый раунд консультаций, проведенных Африканским союзом в 2008 году, включая рекомендации «... выделить отдельные строки в бюджете для финансирования социальной защиты в размере не менее 2 процентов ВВП»⁸⁵.

Эти примеры свидетельствуют о том, что социальная защита включает целый ряд вопросов: дискуссия неизбежно касается определения оптимального сочетания гуманитарных мер и мер в целях развития, которые могут содействовать выходу из кризиса. Хотя внутреннее финансирование социальной защиты представляет пугающий вызов, по крайней мере, в краткосрочном плане оно дает новую динамику росту приоритета социальной защиты в политической повестке дня (см., например, текстовую вставку 8), формируя инновационные союзы и содействуя обмену широким спектром успешных методов осуществления⁸⁶. Будущие прикладные инициативные исследования должны строиться на растущем интересе к социальной защите и потребности в ней, обеспечивая при этом процесс принятия решений на

основе достоверной и соответствующей конкретной ситуации информации.

С другой стороны, эти соображения четко демонстрируют взаимосвязанную природу социальной защиты и мер по стимулированию роста: при отсутствии роста вряд ли появятся перспективы финансирования социальной защиты за счет внутренних ресурсов, однако без социальной защиты будущие модели роста скорее будут менее всеобъемлющими и более ориентированными на бедные слои населения по сравнению с теми, какими они могли бы быть. Эта дилемма включает ряд вариантов реализации мер и их возможную последовательность (сокращение масштабов неравенства или содействие росту).

■ Последовательность мер в сфере продовольственной безопасности

Социальная защита в основном подразумевает меры, принимаемые государством, что поднимает вопрос об определении объема и масштабов государственной поддержки продовольственной безопасности. Исторически официальные меры социальной защиты в странах с развитой экономикой были введены после достижения устойчивого экономического развития⁸⁷, и это вызвало оживленную дискуссию в развивающихся странах в отношении уместности и жизненности иной последовательности – конкретно, могут ли широкие меры социальной защиты быть введены до достижения прочных экономических показателей? Как распределять ограниченные средства государственного бюджета среди конкурирующих приоритетов? Следуют ли странам инвестировать в расширение производительности сельского хозяйства или стоит расширять сети социальной защиты пожилых людей? Очевидно, что эти вопросы приобретают еще большую остроту в условиях затяжных кризисов.

Ряд соображений может способствовать принятию информированных решений в отношении некоторых из этих вариантов. Например, утверждается, что для постконфликтных стран социальная защита может уменьшить вероятность возникновения будущих конфликтов⁸⁸, следовательно, ее следует вводить до осуществления секторальных и макроэкономических мер⁸⁹. Более того, новые документальные доказательства свидетельствуют о том, что компромиссы между эффективностью и равенством могут быть не столь выраженными, как часто представляется⁹⁰. В частности, социальная защита может способствовать развитию тремя путями, но не замедлять его и не ставить под угрозу.

Первый путь касается вложений в человеческий капитал. Например, улучшение детского питания может способствовать улучшению развития познавательных способностей, достижений в учебе и будущей

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 9

Продовольствие в обмен на образование в затяжные кризисы: экспериментальные данные из лагерей внутренне перемещенных лиц

Программы «продовольствие в обмен на образование» бывают двух видов: питание в школе и раздачи рационов на дом. В недавнем исследовании рассматривалось воздействие этой программы в 31 лагере для внутренне перемещенных лиц в северной Уганде. На основании обследований порядка 1000 домохозяйств, проведенных в 2005 и 2007 годах, было установлено, что питание в школе и раздача рационов на дом сократили масштабы анемии среди детей в возрасте 10-13 лет соответственно на 19,2 и 17,2 процента. Более того, в домохозяйствах, где дети получали питание в школе, значительно сократилось отставание в росте у детей дошкольного

возраста, возможно, вследствие перераспределения продовольствия внутри домохозяйства. Эти результаты отмечались в основном у детей младшего дошкольного возраста, от полугода до трех лет, когда рост наиболее чутко реагирует на изменения в питании. Таким образом, даже в затяжные кризисы часто удается заложить основу долгосрочного развития.

Источники: S. Adelman, H. Alderman, D. Gilligan and J. Konde-Lule. 2008. The impact of alternative food for education programs on child nutrition in northern Uganda. Draft. Washington DC, IFPRI.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 10

Продовольственная помощь на основе денежных выплат: взгляд из Афганистана, Западного берега реки Иордан и сектора Газа

В 2009 году ВПП с партнерами осуществила ряд программ на основе денежных выплат, которые обеспечивали качественную продовольственную помощь, одновременно стимулируя местный бизнес и сельскохозяйственный сектор. Здесь описываются две ваучерные программы, осуществляемые в затяжные кризисы.

В Афганистане ВПП реализовала 6-месячную ваучерную пилотную программу для 10 тыс. домохозяйств инвалидов, домохозяйств, возглавляемых женщинами, а также крупных уязвимых домохозяйств и для внутренне перемещенных лиц в районе Кабула. Ежемесячно бенефициары получали купон стоимостью 30 долл. США, который можно было обменять на пищевые продукты в отдельных магазинах. Ожидается, что

ваучерная программа будет распространена на другие городские районы в Афганистане.

На Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа ВПП запустила городской ваучерный проект, охватывающий почти 7800 неблагополучных в плане продовольственной безопасности домохозяйств. В сотрудничестве с НПО ежемесячно ВПП распространяла ваучеры стоимостью 56 долл. США. Ваучеры улучшили доступ бенефициаров к богатой протеином пище.

Источники: WFP. 2009. Global workshop on cash and vouchers: final report. Rome, WFP; и S.W. Omamo, U. Gentilini and S. Sandstrom (eds). 2010. Innovations in food assistance: lessons from evolving experience. Rome, WFP. Готовится к публикации.

производительности труда, а также, соответственно, потенциала заработка (см. текстовую вставку 9)⁹¹.

Второй канал роста лежит в сфере связанных с более высоким риском, но приносящих более высокие доходы источников средств к существованию. Это сфера, в которой возможно установить ряд взаимосвязей между социальной защитой и продовольственной безопасностью⁹². Действительно, фермеры часто показывают результаты ниже ожидаемых, что в большинстве объясняется консервативными методами. Социальная защита может играть важную роль, гарантируя определенный уровень, сверх которого

можно реализовывать более рискованные, но более оправдывающие себя стратегии.

Третий канал касается смягчения последствий некоторых рыночных ошибок (см. текстовую вставку 10).

Все вместе эти соображения помогли изменить представление о социальной защите как о чистых затратах – сейчас она воспринимается как инвестиции. Вместе с тем, в этой сфере имеются существенные ограничения, и политические выводы следует делать с осторожностью. Так, влияние социальной защиты на устойчивом развитии, скорее всего, скажется только

через продолжительное время, может быть, спустя поколение (например, результаты в сфере образования). Это может войти в противоречие с краткосрочными приоритетами, которые актуальны для уязвимых домохозяйств и стран.

■ Что это означает для улучшения социальной защиты в затяжные кризисы?

Программы социальной защиты в затяжные кризисы обычно направлены на оказание чрезвычайной помощи, финансируются за счет внешних источников и имеют ограниченные масштабы. Они похожи на инициативы, реализуемые в других ситуациях, но без сопоставимого уровня внутренних финансовых и институциональных обязательств и потенциала, которые бы позволили превратить их в национальную систему. Прогресс в социальной защите в затяжные кризисы потенциально способен заполнить брешь между гуманитарными инициативами и инициативами в целях развития. Появился целый спектр многообещающих политических и программных инноваций, заслуживающих дальнейшего внимания и применения.

Было продемонстрировано, что некоторые соображения касаются только социальной защиты, например, какие пособия или какие методы определения целевой аудитории использовать, в то

время как другие, например, роль помощи в поддержке социальной защиты, актуальны в более широком плане. Очевидно, что для того, чтобы приступить к созданию национальных систем социальной защиты, необходимо их продумать и сделать выбор: например, выбор между мерами краткосрочного и долгосрочного характера, внутренней и внешней поддержкой, государственными мерами и частными стимулами, производительностью и равенством, предложением и спросом на услуги, выполнением программ и продвижением собственности на программы. Некоторые из этих дилемм могут быть сравнительно простыми, в то время как остальные могут быть связаны со значительными компромиссами и окажутся более трудными для разрешения.

В то время как внешняя поддержка способна в кратко- и среднесрочном плане помочь отложить некоторые компромиссы, растет понимание того, что нынешняя система помощи нуждается в совершенствовании, включая новое мышление в отношении путей укрепления отчетности и механизмов обратной связи со стороны как поставщиков, так и получателей. Платформы социальной защиты должны разрабатываться не изолированно, как это происходит в странах, затронутых затяжным кризисом, а как часть более широкого процесса информирования участников процесса принятия решений о приоритетах инвестирования наряду с другими социальными и экономическими секторами.



Использование краткосрочных мер для поддержки более долгосрочного восстановления сельского хозяйства и продовольственной безопасности

Главный тезис

Большинство мер реагирования на затяжные кризисы принимается в гуманитарном контексте, который зачастую ограничивает возможность принимать более комплексные меры в отношении истинных движущих сил кризиса. Несмотря на это, опыт Афганистана, Гаити, Западного берега реки Иордан и сектора Газа, а также Таджикистана показывает, как сочетание краткосрочных и долгосрочных мер реагирования в затяжные кризисы или принятие мер реагирования, направленных на структурные причины кризиса, могут способствовать более долгосрочному восстановлению средств к существованию в сельском хозяйстве и продовольственной безопасности.

Такие события, как засуха, наводнения, конфликты и другие антропогенные катастрофы были в центре мер гуманитарного реагирования в плане продовольственной безопасности, а также концепций и средств реагирования на гуманитарные кризисы. Вместе с тем, с учетом характерных черт, отличающих страны, затронутые затяжным кризисом, от других стран, неблагоприятных в плане продовольственной безопасности – развал или отсутствие управления, наличие конфликта или чрезвычайной ситуации комплексного характера, типы потоков помощи, продолжительность кризиса – требуется уделять больше внимания применению имеющихся средств, координации и концептуальным рамкам работы на основе более целостных и комплексных подходов, сконцентрированных на понимании и поддержке устойчивости общин и создании более устойчивых и разнообразных источников средств к существованию.

■ Уроки затяжных кризисов, полученные ФАО и ее партнерами в секторе продовольствия и сельского хозяйства

Есть множество примеров того, как ФАО и ее партнеры искали либо продолжают искать творческие пути для

ответов на основные вызовы в сельскохозяйственном секторе, которые могут включать меры краткосрочного чрезвычайного реагирования, но не ограничиваться ими. Эти меры нацелены на создание более устойчивого и надежного производства продовольствия и обеспечение доступа в места с неустойчивой и неопределенной обстановкой. К таким мерам относятся как поиск путей повышения доступности продовольствия и восстановления местных рынков посредством устройства подсобных городских хозяйств в Бурунди и Демократической Республике Конго, так и меры по улучшению состояния природных ресурсов, землепользования и повышения доступности продовольствия и доступа к нему посредством почвозащитных методов ведения сельского хозяйства в Зимбабве и Эфиопии, а также поставки сельскохозяйственных ресурсов для укрепления семеноводства в частном секторе в Афганистане. В этом разделе кратко рассматриваются уроки, извлеченные ФАО и ее партнерами в процессе реализации программ, сочетающих меры краткосрочного и более долгосрочного характера в Афганистане, на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа, а также в Таджикистане. В последнем примере кратко излагается, как уроки, полученные в процессе подготовки к ураганам, использовались для подготовки проекта нового типа в Гаити после землетрясения в январе 2010 года.

Афганистан: развивая устойчивые источники средств к существованию, продовольственную безопасность и питание

Работа ФАО в Афганистане дала важные уроки в плане реагирования на неотложные и долговременные потребности в ситуации затяжного кризиса. Десятилетия конфликта, отягощенного засухой, довели Афганистан до состояния развала инфраструктуры, высокой безработицы и повсеместной бедности. В 2005 году 44 процента домохозяйств в Афганистане считали себя неблагоприятными в плане продовольственной безопасности⁹³. Сельское хозяйство играет заметную роль в экономике Афганистана, производя порядка

36 процентов ВВП, не считая выращивания опийного мака и других услуг, связанных с сельским хозяйством, например, обработку пищевых продуктов⁹⁴.

Два конкретных примера иллюстрируют, как с применением более комплексного подхода в Афганистане велась работа по преобразованию источников средств к существованию или устранению сдерживающих их развитие факторов. Эти меры поддерживаются активным кластером по продовольственной безопасности⁹⁵, совместно координируемым ФАО и ВПП, а также группой специалистов из Австралии, сотрудниками страновой группы ООН, которые главным образом занимаются мерами реагирования на неотложные, среднесрочные и более долгосрочные проблемы (включая продовольственную безопасность, сельское хозяйство, орошение, социальные вопросы и здравоохранение)⁹⁶.

Во-первых, ФАО осуществила в Афганистане программы, направленные на интеграцию мер по чрезвычайному реагированию/восстановлению и задач в сфере питания, сохранения биоразнообразия, продовольственной безопасности и источников средств к существованию в государственную политику в соответствующей области, прежде всего в сельском хозяйстве, развитии сельских районов, здравоохранении и образовании. Стратегии, поддерживавшиеся в целях развития сельскохозяйственного сектора и, в свою очередь, национальной экономики, были направлены на диверсификацию растениеводческой и животноводческой продукции таким образом, чтобы это отражалось на многих сегментах общества. К примеру, ФАО и министерство сельского хозяйства, орошения и животноводства Афганистана работали совместно с целью развития семеноводства, поддерживая частные предприятия кредитами с тем, чтобы они могли произвести сертифицированные семена гарантированного качества к посевным сезонам 2008 и 2009 годов. К концу обоих сезонов семеноводческие предприятия выплатили все займы с процентами на 99 процентов. Доходы (порядка 5 миллионов долл. США) были использованы для создания фонда развития промышленного семеноводства под управлением Национальной семеноводческой ассоциации Афганистана, который будет помогать основанию новых частных семеноводческих предприятий в других частях страны при технической поддержке ФАО. Доходы будут использоваться для предоставления сезонных займов семеноводческим предприятиям в качестве меры по поддержке увеличения производства сертифицированных семян⁹⁷.

Во-вторых, программы питания использовались в том числе как приемлемый в данном культурном контексте повод для начала работы по гендерным вопросам в Афганистане. Стратегии были сосредоточены на укреплении технических навыков женщин посредством

работы с организациями, помогающими женщинам создавать группы взаимопомощи для получения доступа к кредитам и рынкам и развития малых сельских предприятий.

Извлеченные уроки: Эти меры осуществлялись в течение периода, отмеченного значительными переменами в государственной структуре. Изменяющийся институциональный контекст требовал гибкости, позволявшей вносить эффективные изменения в режиме реального времени, не ставя под угрозу более долгосрочные цели, и принимать меры на местном уровне либо в других точках доступа, в общинах, домохозяйствах и на малых предприятиях. Питание было приемлемой в данном культурном контексте исходной точкой для работы по гендерным вопросам в Афганистане даже тогда, когда женщины не участвовали в общественной жизни. Помощь отраслевым министерствам и местным институтам в планировании проектов и сборе средств для финансирования мер в сфере продовольственной безопасности помогла ликвидировать выявленные пробелы и расширить масштабы успешных мер.

Западный берег реки Иордан и сектор Газа: углубление понимания вопросов продовольственной безопасности для лучшей подготовки программ

С 2008 года ВПП и ФАО тесно сотрудничали с Палестинским центральным статистическим бюро (ПЦСБ) в целях разработки системы мониторинга социально-экономического положения и продовольственной безопасности (СЭПБ) на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа. В то время, когда была задумана эта система, на территории почти на протяжении 10 лет не проводилось социально-экономического опроса или мониторинга на уровне домохозяйств, и ПЦСБ в 2002 году прекратило мониторинг последствий ограничений на пересечение границы. ПЦСБ пыталось создать более традиционную информационную систему по продовольственной безопасности, однако она не встретила большого понимания – пользователи находили, что она недостаточно отражает вопросы доступа к продовольствию, что является наиболее важным и актуальным аспектом отсутствия продовольственной безопасности в контексте Западного берега реки Иордан и сектора Газа.

Система мониторинга СЭПБ была создана для обеспечения точной и актуализированной информации о социально-экономическом положении и продовольственной безопасности с тем, чтобы: отслеживать тенденции в разрезе времени и предоставлять информацию для принятия решений по разработке программ и определению целевой аудитории помощи; обеспечивать детализированную

информацию на уровне мухазфов и по целевым группам (например, по беженцам и местному населению); повысить доступность информации и частоту мониторинга; развивать потенциал ПЦСБ по анализу продовольственной безопасности. Недавние доклады по СЭПБ подтвердили, что отсутствие продовольственной безопасности в обеих этих группах вызвано недостаточным и нестабильным доступом к продовольствию, а также, что более важно, показали, что требуются отбор и систематический мониторинг по времени показателей доступа и рыночной информации. После проведения второго года совместного мониторинга (2010 год) ПЦСБ проведет исследование по итогам 2011 года на основе обновляемых раз в полгода или ежегодно ключевых показателей в рамках своей регулярной программы работы.

Подход с использованием системы мониторинга СЭПБ помог разработать новые формы сетей социальной защиты на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа. В ответ на высокие цены на продовольствие, выявленные в процессе мониторинга СЭПБ, ВПП и «Оксфам» в конце 2009 года приступили к реализации ваучерной программы продовольственной помощи в секторе Газа. Таким образом, ВПП смогла использовать средства, предназначенные для финансирования краткосрочных программ, в целях определения потребностей, требующих принятия более долгосрочных мер, связанных с мониторингом и сбором информации по доступу к продовольствию. Более долгосрочные цели программы сосредоточены на укреплении источников средств к существованию в городе, за счет развития рынков и определения способов выживания малых предприятий перед лицом вызовов, связанных с политикой закрытия границы и низким уровнем доходов. Работа ФАО на Западном берегу реки Иордан была также нацелена на обеспечение средств к существованию в сельских районах для защиты доступа к земле и снижения давления, оказываемого на фермеров с целью заставить их покинуть свою землю. Помимо этого, система мониторинга СЭПБ выполнила статистические срезы неблагополучных в плане продовольственной безопасности домохозяйств (с учетом размера, возрастного и гендерного состава, образования, занятости, степени зависимости), что значительно улучшило определение групп получателей гуманитарной помощи: например, ФАО в своей полевой программе усилило внимание к женщинам и молодежи.

Извлеченные уроки: Долгая история плодотворного сотрудничества между ФАО и ВПП создала платформу еще более тесного совместного подхода к сотрудничеству с ПЦСБ по мониторингу продовольственной безопасности, и это сотрудничество способствовало контактам по вопросам продовольственной безопасности между различными

департаментами и министерствами в самой Палестинской национальной администрации. Развитие потенциала в области анализа продовольственной безопасности и мониторинга требует времени, и в случае с ПЦСБ его создание в основном продвигалось благодаря тесному сотрудничеству между ФАО и ВПП в течение последних восьми лет. Более целостный подход к анализу проблемы отсутствия продовольственной безопасности помог в полной мере продемонстрировать ее масштабы в контексте низкого уровня доходов, политики закрытия границ и подрыва, а в ряде случаев и уничтожения источников средств к существованию, и обеспечил платформу для более эффективной защиты интересов и распространения информации, связанных с отсутствием продовольственной безопасности на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа.

Таджикистан: институциональная и учитывающая гендерные аспекты земельная реформа

Таджикистан остается одной из самых бедных стран среди бывших республик Советского Союза, причем бедность там сконцентрирована в сельских районах. Гражданский конфликт, длившийся с 1992 по 1997 год, привел к появлению большого числа внутренне перемещенных лиц, инвалидов и вдов. Развал государственных сетей социальной защиты углубил бедность, особенно среди сельских женщин. Женщины во многих случаях были основным источником финансовой поддержки своих семей и домохозяйств и, несмотря на то, что 73 процента всех работников сельского хозяйства составляли женщины, им принадлежало лишь 2 процента частных ферм. Ощущалась необходимость более внимательного учета гендерных вопросов в сельском хозяйстве, особенно в контексте разворачивавшегося процесса земельной реформы.

С 2006 по 2008 год ФАО и Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) осуществляли проект в целях улучшения управления земельной реформой и систем мониторинга с особым упором на продвижение гендерного равенства и процесса консультаций. Одной из целей проекта была поддержка женщин в закреплении их прав на землю и источники средств к существованию, и он был сконцентрирован на кампаниях по повышению информированности общественности о предстоящей земельной реформе в десяти государственных хозяйствах. В государственных хозяйствах было проведено более 60 семинаров, в которых участвовало 3784 человека, 55 процентов из них были женщины. Для улучшения учета гендерных аспектов основными государственными учреждениями была создана сеть национальных экспертов по гендерным вопросам из Госкомитета по землеустройству, Министерства

сельского хозяйства, Министерства мелиорации и водного хозяйства, Ассоциации дехканских ферм, Агроинвестбанка и Государственного статистического комитета. В течение всего этого процесса ФАО и ЮНИФЕМ тесно сотрудничали с бывшим Государственным комитетом по землеустройству (ныне Агентство по землеустройству, геодезии и картографии).

Извлеченные уроки: Попытки проведения земельной реформы были ослаблены вследствие отсутствия потенциала принятия устойчивых мер по достижению гендерного равенства, слабого понимания гендерного анализа и подхода, заключающегося во всестороннем учете гендерной проблематики. Разработкой мер реагирования должны заниматься специалисты, обладающие целостным видением вопроса. Традиционные технические эксперты не всегда руководствуются интересами людей при рассмотрении проблем технического характера. Начало процесса консультаций и обеспечение широкого участия помогли уменьшить непропорционально большой упор на внешнюю поддержку в сельских районах и помогли женщинам закрепить свои права на землю и источники средств к существованию.

Гаити: укрепление устойчивости к изменению климата и уменьшение опасности стихийных бедствий для сельского хозяйства с целью укрепления продовольственной безопасности после землетрясения

Землетрясение, постигшее Гаити 12 января 2010 года, оставило Порт-о-Пренс и окружающие селения в руинах и привело к вынужденному перемещению 2 миллионов людей и сотням тысяч погибших и раненых. Положение в сельских районах еще более осложнялось тем, что согласно поступавшим сообщениям, до 600 тыс. человек были вынуждены вернуться в сельские районы, к чему добавлялось разрушение рынков и источников средств к существованию, вызванное землетрясением. Сельскохозяйственный сектор за последние десятилетия становился все более уязвимым вследствие сочетания перенаселения, деградации окружающей среды, неэффективных систем землепользования, бедности, проблем управления и высокой степени подверженности повторяющимся стихийным бедствиям – ураганам, засухе, оползням, землетрясениям и приливным волнам.

ФАО разработала проект, финансируемый Глобальным экологическим фондом (ГЭФ) и Всемирным банком, в котором впервые при такой форме финансирования были объединены чрезвычайная помощь (сельскохозяйственные производственные ресурсы) и меры по внедрению добросовестной практики снижения риска стихийных бедствий и адаптации к изменению климата. ФАО ранее осуществила региональный проект в странах Карибского бассейна, в рамках которого были

установлены добросовестная практика адаптации к изменению климата, выявлены и размножены семена высококачественных растительных культур с более коротким циклом вегетации, выведшихся в рамках проекта по повышению готовности к ураганам в Гаити. Уроки, полученные в ходе ранее проделанной работы, были использованы при разработке мер в рамках проекта, финансировавшегося ГЭФ.

Они включали меры по популяризации охраны почв и агролесоводческих методов, доказавших свою эффективность в уменьшении рисков, связанных с климатическими опасностями; размножение и распространение семян засухо- и паводкоустойчивых культур с коротким вегетационным циклом, уже принятых местными фермерами и адаптированных к местным погодным условиям; а также популяризацию добросовестной сельскохозяйственной практики, снижавшей риски и улучшавшей управление рисками.

Извлеченные уроки: Активный поиск путей увязывания краткосрочных и долгосрочных потребностей посредством единого «окна» разработки и финансирования программ может дать хорошую возможность обеспечить восстановление и трансформацию источников средств к существованию, а также устойчивость полученных результатов. Доступ к добросовестной практике и урокам, полученным в рамках широкого спектра дисциплин, обеспечивает продвижение вперед в плане интеграции мультидисциплинарных точек доступа. Одним из основных вызовов при интеграции краткосрочных и долгосрочных потребностей было разрешение споров между участниками гуманитарных операций, отдававшими предпочтение оперативной работе и чрезвычайной помощи, и более системно работающими и настроенными на более долгосрочную перспективу специалистами в области развития, особенно в отношении эффективности затрат, охвата получателей помощи и концепций, связанных с устойчивостью.

Дальнейшие шаги

Во всех вышеприведенных примерах меры разрабатывались с применением единого подхода к продовольственной безопасности, включавшего как краткосрочные, так и более долгосрочные цели. Вместе с тем, они до сих пор далеки от комплексного подхода, требующегося для решения таких краткосрочных и более долгосрочных проблем, как слабость институциональных основ, влияющая на источники средств к существованию. Большинство мер реагирования на затяжные кризисы принимается в гуманитарном контексте, который зачастую ограничивает возможность принимать более координированные и целостные меры в отношении

Глобальный кластер продовольственной безопасности

«Кластерный подход» является ключевым элементом Обзора гуманитарной деятельности за 2005 год, подготовленного по заказу Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов, и последующей инициативы по реформе в целях повышения эффективности, большей предсказуемости и ответственности международного реагирования на чрезвычайные гуманитарные ситуации. ФАО и ВПП активно включились в этот процесс с самого начала: ВПП как головная организация в глобальном кластере по логистике и телекоммуникациям в чрезвычайных ситуациях и головная организация по продовольственной помощи на страновом уровне, а ФАО как головная организация в глобальном кластере по сельскому хозяйству.

Кластеры на страновом уровне либо договоренности о координации между ФАО и ВПП существовали уже давно – например, в конце 2009 года ФАО и ВПП уже совместно возглавляли кластеры, имеющие отношение

к продовольственной безопасности, в 11 странах, и возглавляли их совместно с другими партнерами еще в 5 странах. Завершенная в 2007 году фаза 1 оценки кластеров, проведенная Межучрежденческим постоянным комитетом ООН, содержала рекомендацию ВПП и ФАО проработать вопрос о том, чтобы совместно с другими партнерами возглавить глобальный кластер по продовольственной безопасности. Промежуточный доклад по оценке кластеров на фазе 2 содержит рекомендацию реализовать это предложение. Конференция 2008 года о новом подходе к вопросам продовольственной безопасности в гуманитарной помощи (см. текстовую вставку 13 на стр. 59) также призвала ФАО, ВПП и основных партнеров приступить к учреждению такого глобального кластера. С февраля 2010 года, ВПП и ФАО начали структурированный процесс создания глобального кластера по продовольственной безопасности до конца текущего года.

движущих сил кризиса. Вместе с тем, гуманитарные кластеры продовольственной безопасности в затяжные кризисы предоставляют важную платформу для укрепления взаимосвязи между неотложными мерами гуманитарного реагирования и более долгосрочной помощью в целях развития, нацеленным на решение структурных проблем, ограничивающих источники средств к существованию. На более глобальном уровне подобная организация дела может еще больше продвигать эти усилия (см. текстовую вставку 11). В рамках кластеров могут разрабатываться стратегии перехода в целях обеспечения гладкой передачи дел структурам и процессам в области развития, а также объединения основных национальных и международных партнеров, активно работающих в секторе продовольственной безопасности.

С концептуальной точки зрения, одновременное реагирование на краткосрочные и более долгосрочные проблемы продовольственной безопасности в условиях затяжного кризиса не является новой идеей. Что, возможно, изменилось за последние годы, так это степень воплощения этого мышления на практике, а также то, что во многих случаях такой подход стал преобладающим. Основные доноры подчеркнули необходимость увязывания гуманитарной продовольственной помощи с

усилиями по достижению устойчивого роста, опирающегося на сельское хозяйство, как части комплексного подхода к продовольственной безопасности. Доноры все чаще признают необходимость комплексного решения глубинных причин голода и недоедания, продолжая при этом оказывать необходимую гуманитарную продовольственную помощь.

Основным вызовом здесь является извлечение тех уроков, которые позволят выявить общие точки доступа в затяжные кризисы даже при отсутствии эффективных институтов или управления. Например, гендерный анализ применительно к конкретной ситуации, либо более глубокое понимание местных концепций рисков и мер по уменьшению рисков на уровне общин, равно как и ограничений, связанных с повышением устойчивости и диверсификации источников средств к существованию, могут расширить арсенал и масштабы доступных вариантов реагирования.

Все эти элементы взаимосвязаны, и их следует воспринимать как важную часть более комплексного подхода в рамках обновленной общей архитектуры помощи, направленной на решение краткосрочных и более долгосрочных задач в связи с отсутствием продовольственной безопасности в затяжные кризисы.



Истории успеха: пример Мозамбика

Главный тезис

Страны способны выйти из ситуации затяжного кризиса. Это требует улучшения управления, понимания структурных движущих сил кризиса и принятия решительных политических мер в их отношении. Также важны привлечение местных общин и укрепление координации между донорами.

После получения независимости в 1975 году Мозамбик на три десятилетия погрузился в вооруженный конфликт, полностью разрушивший социальную сферу и экономику страны. Погибло около миллиона человек, а еще 5 миллионов стали внутренне перемещенными лицами или беженцами в соседних странах. К концу конфликта в 1992 году 40 процентов пунктов оказания первой медицинской помощи и 60 процентов начальных школ были закрыты или разрушены, и ВВП составлял лишь половину своего потенциала⁹⁸.

После подписания мирных соглашений в 1992 году Мозамбик переживает период относительной политической стабильности, и он стал примером успеха в плане экономического роста и сокращения масштабов бедности. Согласно данным Всемирного банка⁹⁹, с 1996 по 2008 год экономический рост в среднем составлял 18 процентов в год. С 1992 года сельскохозяйственное производство росло темпами 5,6 процента в год, в основном вследствие расширения площади обрабатываемых земель, однако также отчасти за счет роста числа занятых в сельском хозяйстве и увеличения производительности. Масштабы бедности в стране с 1997 по 2003 год сократились на 15 процентов. Наблюдалось существенное повышение показателей развития человеческого потенциала – таких, как образование, детская смертность и доступ к безопасной воде – несмотря на то, что страна до сих пор занимает 172-е место из 182 стран по индексу развития человеческого потенциала. Наконец, в Мозамбике продолжают неуклонно уменьшаться масштабы голода (рисунок 17), однако стране еще предстоит много сделать для достижения ЦРТ 1.

Успешное постконфликтное восстановление страны приписывалось действию ряда макроэкономических факторов, включая макроэкономическую стабильность, политическую реформу, государственные расходы в

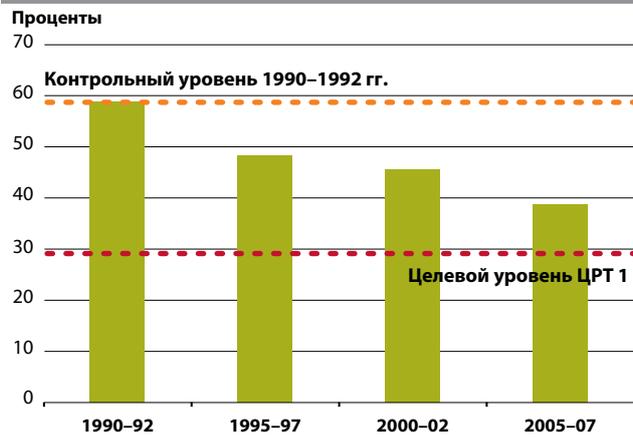
пользу бедных и массиванный приток помощи в поддержку экономического и социального развития. В последние годы важную роль играли также процесс децентрализации, плотная координация между донорами и гармонизация их усилий по поддержке проводимых правительством программ и инвестиций со стороны частного сектора. Тем не менее, основа для постконфликтного восстановления была заложена сразу же после завершения конфликта благодаря успешной демобилизации участников вооруженных действий и возвращения вынужденно перемещенных лиц, без чего экономические и социальные преобразования не смогли бы пустить корни. Этому процессу также способствовало наличие государственного органа, сосредоточившегося на предотвращении стихийных бедствий и смягчении их последствий.

■ Социальная активность в решении ключевых проблем: доступ к земле

Еще одним ключевым вопросом постконфликтного восстановления были усилия по решению проблемы доступа к земле¹⁰⁰. Конфликт из-за доступа к земле, ставший основной причиной гражданской войны, вновь возник сразу же после ее завершения, став потенциально взрывоопасным источником напряженности. Миллионы вынужденно перемещенных и бывших участников вооруженных действий

РИСУНОК 17

Уровень голода в Мозамбике



Источник: ФАО.

по возвращении на покинутые ими земли узнавали, что их земля уже занята другими. Частные инвесторы также ринулись в сельские районы, стремясь вовлечь в оборот кажущиеся «свободными» земли. В результате «оккупанты», возвращенцы и частные инвесторы часто сталкивались из-за права пользования землей. Подобные споры нередко обострялись беспомощностью государственной власти, ослабленной за годы войны. Положение не облегчило и принятое в 1979 году и еще действовавшее в то время земельное законодательство. Закон о земле основывался на принятой после получения независимости социалистической аграрной модели и не отражал традиционных систем землевладения, которые, несмотря на длительный конфликт и изменения официальной политики, на тот момент еще сохранялись и уважались.

Ключевым инструментом в процессе решения земельного вопроса была созданная при поддержке ФАО межминистерская земельная комиссия, ставшая открытой демократической платформой разработки новой земельной политики. Огромные усилия прилагались для привлечения большого числа самых различных групп, включая гражданское общество, крестьянские организации, зарождавшийся частный сектор, национальные научные круги и государственные учреждения, имевшие отношение к доступу и пользованию землей и другими ресурсами¹⁰¹. Процесс пересмотра политики начался со всеохватывающего процесса консультаций с широким участием, стартовавшего сразу же после завершения гражданской войны и основывающегося на подробном анализе социальных и экономических реалий землепользования в Мозамбике.

Наиболее очевидными фактами были сохранение легитимности и роли традиционных властей после завершения войны и то, насколько эффективно они разрешали большинство проблем доступа к земле и спорные вопросы в течение этого критического периода. Этот опыт повлек признание полезности этих традиционных систем и прав, полученных людьми с их помощью, и на основе этой информации элементы традиционного и официального права были интегрированы при разработке нового земельного

законодательства. Этот ключевой политический шаг успешно разрешил целый ряд назревавших проблем и заложил прочный фундамент для нового закона о земле, принятого в 1997 году, согласно которому прочные права владения получили также частные инвесторы, которых правительство рассматривало в качестве важного элемента послевоенного восстановления в лишенной капиталов и все еще бедной стране. Этого удалось добиться, сделав «консультации с общинами» обязательной частью инвестиционного процесса, популяризуя подход к сложному вопросу выделения земли новым инвесторам на основе переговоров и поисков консенсуса.

Результатом стали политика и закон, характеризовавшиеся высокой степенью социальной легитимности и прочной национальной основой – важнейшими элементами любого постконфликтного урегулирования. Это законодательство разрабатывалось с целью удовлетворения одновременно социальных и экономических потребностей и прав местных общин и достижения более широких целей национального экономического развития, что было важными условиями консолидации процесса постконфликтного восстановления.

Сегодня, по прошествии более 10 лет, земельная политика остается в силе, и закон 1997 года достиг своей основной цели поддержания порядка и продовольственной безопасности, содействуя при этом новым инвестициям. Этот политический и правовой формат значительно способствовал продвижению к более сбалансированному и устойчивому пути экономического роста и социального развития в стране со все еще преобладающим сельским населением.

Способ, с помощью которого в середине 1990-х годов была решена земельная проблема, пробудил в более широких слоях общества осознание важности подхода к решению сложных политических вопросов путем переговоров с широким участием и ожидания, что правительство продолжит использовать этот опыт при рассмотрении земельного и других насущных социальных и экономических вопросов в рамках подобного процесса с широким социальным и политическим участием.